UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
ANNALES
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXI, 8 SECTIO H 1987

Zakład Ekonomii Przemysłu Wydziału Ekonomicznego UMCS

Genowefa SOBCZYK

Rozwój usług bytowych w czterdziestoleciu PRL

Развитие сферы бытового обслуживания в период 40-летия ПНР

Development of the Services Concerning Living Conditions in the Four Decades of the Polith People's Republic

Usługi bytowe stanowią w Polsce — podobnie jak w innych krajach socjalistycznych — wyodrębnioną z szerokiej sfery usług grupę czynności bezpośrednio związanych z obsługą gospodarstw domowych i zaspokajaniem podstawowych potrzeb osobistych ludności. Zgodnie z obowiązującą aktualnie klasyfikacją zalicza się do nich usługi przemysłowe w zakresie napraw, konserwacji i wykonywania przedmiotów powszechnego użytku na indywidualne zamówienie, usługi budowlane obejmujące prace remontowo-budowlane, instalacyjne i budowę domów jednorodzinnych oraz pomieszczeń gospodarskich, usługi pralnicze, turystyczne i wypoczynkowe, a także usługi o charakterze osobistym, takie jak fryzjersko-kosmetyczne, fotograficzne, wypożyczanie sprzętu itp. Są one świadczone odpłatnie ludności i jednostkom gospodarczym.

Rozwój usług bytowych zależy wprawdzie od poziomu rozwoju ekonomicznego kraju, ale jednocześnie kształtują one poziom życia społeczeństwa. Do ważniejszych funkcji gospodarczych i społecznych spełnianych przez sferę usług bytowych należy zaliczyć:

— udział w tworzeniu dochodu narodowego;

— absorbowanie części dochodów ludności i udział w przywracaniu równowagi rynkowej;

— doskonalenie struktury konsumpcji;

— zapewnienie ciągłości użytkowania dóbr materialnych będących w posiadaniu gospodarstw domowych;

— przedłużenie wykorzystania trwałych dóbr konsumpcyjnych

i oszczędność środków rzeczowych oraz pracy żywej w procesach odtworzeniowych;

— zwiększenie funduszu czasu wolnego od pracy, stwarzanie warunków pełniejszego wypoczynku i zagospodarowania czasu wolnego.

W opracowaniu niniejszym podjęto próbę analizy i oceny rozwoju usług bytowych w czterdziestoleciu powojennym Polski Ludowej. W oparciu o materiały źródłowe w postaci aktów normatywnych, dane statystyczne, a także dostępną literaturę przedstawiono główne cele rozwojowe usług bytowych, środki, metody i stopień ich realizacji. Pełna dokumentacja liczbowa całego badanego okresu okazała się jednak niemożliwa z uwagi na brak danych i niejednolitą klasyfikację usług. W obecnie obowiązującym zakresie rodzajowo-podmiotowym usługi bytowe ujmowane są w sprawozdawczości statystycznej GUS w zasadzie dopiero od 1976 roku. We wcześniejszych okresach z szerokiej sfery usług dla ludności świadczonych odpłatnie wyodrębniono usługi naprawcze, remontowo-konserwacyjne oraz związane z zaspokajaniem niektórych potrzeb osobistych ludności, a w 1975 roku — usługi o charakterze rzemieślniczym dla ludności, które swoim zakresem rzeczowym najbardziej były zbliżone do pojęcia usług bytowych.

W toku analizy dotychczasowych kierunków rozwoju usług bytowych zaobserwowano, iż — po pierwsze — usługi te nie zawsze zajmowały należne miejsce w całokształcie celów społeczno-gospodarczych i — po drugie — strategie ich rozwoju były zróżnicowane i zmienne, a realizacja niepełna. Można w związku z tym wyróżnić kilka etapów, pokrywających się w znacznej mierze z kolejnymi planami pięcioletnimi.

ETAPY ROZWOJU USŁUG BYTOWYCH

1. **Lata 1945—1960.** Wśród realizowanych celów gospodarczych tego okresu na pierwszy plan wysunięte zostały zadania związane z odbudową kraju ze zniszczeń wojennych i rozwojem przemysłu ciężkiego, zaopatrującego gospodarkę w surowce i środki pracy. Realizowana do połowy lat pięćdziesiątych strategia forsownej industrializacji i wysokiego udziału akumulacji powodowała niski poziom konsumpcji. Usługi miały również niewielki udział w spożyciu z dochodów osobistych, a ich zakres obejmował głównie tradycyjne czynności rzemieślnicze (krawiectwo, fryzjerstwo, szewstwo, kowalstwo). Zmiana strategii ekonomicznej zapoczątkowana w połowie lat pięćdziesiątych polegała na uwzględnieniu w zadaniach formułowanych dla gospodarki narodowej w znacznie większym niż dotychczas zakresie potrzeb i aspiracji konsumpcyjnych społeczeństwa. Wyrazem tego było m. in. zmniejszenie udziału akumulacji w do-

chodzie narodowym z 32% w 1953 r. do 19% w 1956 roku. Sytuacja w dziedzinie usług była bardzo trudna z uwagi na likwidację wielu prywatnych zakładów rzemieślniczych i występujący deficyt świadczonych usług zwłaszcza dla ludności miejskiej. W sierpniu 1954 roku podjęta została uchwała Rady Ministrów w sprawie rozwoju usług masowego zapotrzebowania dla ludności miast i wsi.[1] Normowała ona sprawy rozwoju usług, mających na celu zaspokojenie bezpośrednich potrzeb bytowych i kulturalnych ludności oraz potrzeb gospodarstw rolnych, rozszerzając ilość podmiotów świadczących usługi o państwowy przemysł terenowy, handel i wiejską spółdzielczość rolniczą. Realizacja omawianej uchwały nie przyniosła zakładanego upowszechniania usług, a o pewnym postępie ilościowym — widocznym pod koniec lat pięćdziesiątych — można mówić w niektórych dziedzinach usług typu rzemieślniczego, związanych przede wszystkim z zaspokojeniem popytu ludności wiejskiej. Przyspieszenie dynamiki rozwoju usług, jakie nastąpiło po roku 1956 opierało się na wzroście zatrudnienia i nakładów inwestycyjnych. Było ono jednak krótkotrwałe.

2. **Lata 1961—1965.** Na początku tego okresu po raz pierwszy oficjalnie stwierdzono występowanie zjawiska niedostatecznego rozwoju usług. W pięcioletnim planie społeczno-gospodarczego rozwoju kraju uwzględniono program przyspieszonego wzrostu usług dla ludności. Uszczegółowienie zadań w tym zakresie i środków na ich realizację zawierała uchwała nr 194 Rady Ministrów z czerwca 1960 roku[2]. Za podstawową przesłankę rozwoju usług uznano wzrost popytu związany ze zwiększeniem produkcji artykułów trwałego użytku, elektryfikacją i rozwojem budownictwa mieszkaniowego. Uchwała zawierała wykaz 104 rodzajów usług, które w ujęciu rzeczowym obejmowały wszystkie branże usług zaliczane obecnie do sfery usług bytowych, usługi już nie występujące (np. gremplarstwo, naprawa sienników itp.), a także produkcję usługową (np. działalność gospodarczą młynów, usługowy wypiek chleba). Do usług dla ludności zaliczano pierwotnie jedynie usługi świadczone na rzecz indywidualnych odbiorców, a od 1963 roku rozszerzono zakres tego pojęcia o usługi wykonywane także dla jednostek gospodarki nie uspołecznionej (zakładów rzemieślniczych, sklepów) oraz dla kółek rolniczych i spółdzielni produkcyjnych.[3]

---

[1] Uchwała nr 581 Rady Ministrów z 19 sierpnia 1954 r. (nie publikowana).

[2] Uchwała nr 194 Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1960 r. w sprawie rozwoju usług dla ludności w latach 1961—1965, Monitor Polski nr 55, z 1960 r., poz. 262.

[3] Uchwała nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1963 r. zmieniająca uchwałę w sprawie rozwoju usług dla ludności w latach 1961—1965, Monitor Polski nr 13 z 1963 r., poz. 68.

Uchwała nr 194 wprowadziła jako wskaźniki dyrektywne dla przedsiębiorstw usługowych wartość usług, w tym usług dla ludności oraz wysokość nakładów inwestycyjnych na usługi w ogólnych limitach nakładów inwestycyjnych tych jednostek. Szczegółowo określiła zadania wzrostu sprzedaży usług dla ludności na lata 1961—1965. Planowany wzrost wartości świadczonych usług w jednostkach gospodarki uspołecznionej wynosił 230%, a dla przedsiębiorstw przemysłu terenowego objętych zakresem działania Komitetu Drobnej Wytwórczości (KDW) był aż siedmiokrotny. Dla rzemiosła założono podwojenie rozmiarów sprzedaży usług. Stopień szczegółowości określenia zadań był tak duży, że wyznaczono procentowe wskaźniki wzrostu świadczonych usług dla poszczególnych województw, a także rodzajów usług. W najszybszym tempie miały rozwijać się kolejno usługi: tele- i radiomechaniczne, optyczne i remontowo-budowlane — o 300%, wulkanizacyjne (o 150%), elektromechaniczne (o 100%), kowalskie, fryzjerskie i fotograficzne — o 50%. Wykonanie tak bardzo ambitnego programu wzrostu sprzedaży usług bytowych dla ludności wymagało zapewnienia odpowiednich środków materialnych, bodźców ekonomicznych i zwiększenia zatrudnienia. Omawiana uchwała w zasadzie to wszystko przewidywała. I tak zobowiązano ministrów odpowiednich resortów i przewodniczącego KDW do:

— uzupełnienia normatywów części zamiennych, niezbędnych do remontów sprzętu będącego w użytkowaniu ludności;

— produkcji części zamiennych do artykułów trwałego użytkowania;

— ustalenia wykazów maszyn i urządzeń dla usług, które powinny być produkowane w kraju lub sprowadzane z zagranicy;

— uruchomienia produkcji maszyn, urządzeń i narzędzi dla celów usługowych oraz części zamiennych do tych maszyn;

— opracowania w ciągu roku założeń organizacyjno-technicznych i zestawów wyposażenia wzorcowych zakładów usługowych w zakresie najważniejszych specjalności usługowych;

— organizowania w ośrodkach wielkomiejskich dużych wzorcowych domów usług nowocześnie wyposażonych i pawilonów usługowych, koncentrujących świadczenie różnego rodzaju usług dla ludności.

Prezydia rad narodowych zostały zobowiązane do udzielania jednostkom im podległym wszechstronnej pomocy w zakresie uruchamiania nowych zakładów i zwiększania zdolności usługowej już istniejących. Ważnym bodźcem ożywiającym działalność usługową w pierwszej połowie lat sześćdziesiątych było zniesienie dyrektywności wskaźnika funduszu płac oraz zastosowanie ulg podatkowych dla rzemiosła i spółdzielczości pracy. W wyniku tego nastąpiła pewna, choć zbyt powolna, poprawa w zakresie świadczenia usług dla ludności przez rzemiosło indywidualne. W spółdzielczości pracy przywileje podatkowe pobudziły po-

wstawanie zakładów na zryczałtowanym rozrachunku i znaczny przyrost zatrudnienia w usługach (w niektórych spółdzielniach nawet dwu- i trzykrotny). Rozpoczęto budowę scentralizowanych zakładów usługowych z punktami przyjęć i pawilonów usługowych, których w 1966 roku oddano do użytku 307, podczas gdy w latach 1956—1960 tylko 203.

Założenia programu rozwoju usług dla ludności na lata 1961—1965 nie zostały jednak zrealizowane. Zamiast planowanego wzrostu świadczonych usług o 130% osiągnięto tylko wskaźnik ok. 65%, zaś w przeliczeniu na jednego mieszkańca ok. 41%.[4] Stosunkowo słaby postęp miał miejsce w usługach przemysłowych, których wartość sprzedaży wzrosła o 21,6%. Jeśli porównamy te ze zwiększającą się produkcją i dostawami na rynek trwałych dóbr konsumpcyjnych, to okazuje się, że dysproporcje między podażą a popytem na wiele rodzajów usług nie zmniejszyły się. Spowodowane to było zmianami w zadaniach, środkach i priorytetach, jakie nastąpiły podczas realizacji założeń. Nie wykonany został w ok. 2 procentach jeden z podstawowych instrumentów strategii rozwojowej — planowane nakłady inwestycyjne na przyrost powierzchni usługowej i wyposażenie techniczne lokali usługowych. Zobowiązanie wojewódzkich rad narodowych do wydzielania z nowego budownictwa mieszkaniowego powierzchni użytkowej na lokale usługowe wykonane zostało w ok. 50 procentach.[5]

3. **Lata 1966—1970.** Należało oczekiwać, iż stworzony w poprzednich okresach potencjał usługowy umożliwi — przez pełne jego wykorzystanie — dochodzenie do równowagi na rynku usług. Formalną podstawą takich przypuszczeń była wydana w lipcu 1965 roku kolejna już uchwała nr 203 Rady Ministrów dotycząca rozwoju usług dla ludności.[6] We wstępie tej uchwały stwierdzono, że dotyczy ona usług: naprawczych, remontowych, konserwacyjnych, czynności polegających na wytwarzaniu na indywidualne zamówienie osób fizycznych przedmiotów z materiału powierzonego lub własnego, czynności pomocniczych przy wykonywaniu zajęć domowych, gospodarczych oraz usług polegających na zaspokajaniu niektórych potrzeb osobistych — jeżeli opłaty za ich wykonanie pokrywa ludność. Z pojęcia „ludność" wyłączono — w stosunku do uchwały nr 194 — kółka rolnicze i rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Jakkolwiek zadania sformułowane w uchwale nr 203 RM dotyczyły rodzajów usług wyżej wymienionych, a więc w obecnym zakresie usług bytowych dla ludności, to rozszerzono znacznie treść pojęcia „usługi dla ludności" wliczając jeszcze usługi gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, kul-

[4] C. Niewadzi: *Problemy rozwoju usług*. KiW, Warszawa 1968, s. 9.

[5] *Ibid.*, s. 55.

[6] Uchwała nr 203 Rady Ministrów z dnia 30 lipca 1965 r. w sprawie rozwoju usług dla ludności w latach 1966—1970, Monitor Polski nr 47 z 1965 r., poz. 259

turalno-oświatowe i socjalne, rolnicze. Zadania dla rozwoju usług dla ludności i rzemiosła na lata 1966—1970 zawierała ponadto uchwała sejmowa z listopada 1966 roku o pięcioletnim planie rozwoju gospodarki narodowej.[7] Pojęciem „usług dla ludności" objęła ona prawie wszystkie usługi opłacane z dochodów osobistych ludności oraz usługi konsumpcyjne, inwestycyjne i produkcyjne nabywane przez ludność i jednostki gospodarki nie uspołecznionej. Konsekwencją występujących rozbieżności w zakresie tego pojęcia była nieporównywalność zadań w zakresie rozwoju usług na lata 1966—1970 zawartych w uchwale 203 i uchwale sejmowej o planie pięcioletnim.

Założenia rozwojowe usług przewidywały w uspołecznionych jednostkach usługowych wzrost ich sprzedaży w roku 1970 o 80% w porównaniu z 1965, a w rzemiośle indywidualnym o 50%. Ustalono także w sposób administracyjny wskaźniki wzrostu wartości sprzedaży usług dla poszczególnych gestorów oraz województw w kraju, zakładając szybszy wzrost w województwach dotychczas bardziej zaniedbanych pod względem poziomu działalności usługowej na rzecz ludności. Za preferowane branże usług uznano usługi remontowo-budowlane, naprawcze zmechanizowanego sprzętu gospodarstwa domowego, motoryzacyjne, radiowo-telewizyjne i pralnicze; planowane wskaźniki wzrostu ich sprzedaży wynosiły od 150% do 85%. Określono również wskaźniki procentowe przyrostu zatrudnienia i liczbę osób zatrudnionych w okresie docelowym w poszczególnych rodzajach usług.[8] W stosunku do przedsiębiorstw świadczących podstawowe usługi dla ludności zniesione zostało limitowanie zatrudnienia i funduszu płac.

Jednym z ważnych celów programu rozwoju usług dla ludności do roku 1970 było ich upowszechnienie i zwiększenie dostępności, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb ludności wiejskiej. Dlatego też dokumenty rządowe zalecały organizowanie punktów przyjęć do naprawy sprzętu gospodarstwa domowego, pralniczych punktów przyjęć w miastach, osiedlach i na terenie gromad, wprowadzenie usług abonamentowych, ruchomych stacji naprawczych samochodów, usług pomocniczych w gospodarstwie domowym (lokatorskich) itp. Zdecydowanie mniej uwagi poświęcono w odpowiednich zapisach uchwały nr 203 środkom zapewniającym realizację szczegółowo określonych dla sfery usług bytowych dla ludności zadań. Podobnie, jak w poprzedniej pięciolatce, w roku 1965

[7] Uchwała Sejmu PRL z dnia 11 listopada 1966 r. o pięcioletnim planie rozwoju gospodarki narodowej na lata 1966—1970, Dziennik Ustaw nr 48 z 1966 r., poz. 296.

[8] Dokładna ocena stopnia realizacji planowanego wzrostu sprzedaży i zatrudnienia w usługach jest praktycznie niemożliwa z uwagi na brak porównywalnych danych statystycznych z okresu 1965—1970.

zobowiązano ministrów, centralne związki spółdzielcze i KDW do opracowania wykazu maszyn, urządzeń i narzędzi niezbędnych w świadczeniu usług oraz do uruchomienia ich produkcji. Zjednoczenia przedsiębiorstw i prezydia rad narodowych miały zapewnić produkcję części zamiennych do artykułów trwałego użytku zgodnie z zapotrzebowaniem określonym przez dystrybutorów tych wyrobów.

W latach 1966—1970 przybywało przeciętnie 4,5 tys. placówek usługowych rocznie, przy czym najwyższy przyrost osiągnięto w 1967 r., a najniższy w 1970 r. Ten roczny postęp ilościowy w zakresie potencjału usługowego nie oznaczał jednak w równym tempie pełniejszego zaspokojenia popytu na usługi. W ogólnej liczbie jednostek usługowych dość znaczny udział miały małe zakłady rzemieślnicze i spółdzielcze, a także punkty przyjęć i świadczenia usług zorganizowane przy uspołecznionych przedsiębiorstwach przemysłowych lub w sieci handlu detalicznego. Z liczby 40,4 tys. uspołecznionych zakładów usługowych ok. 15 tys., a więc 37% przypadało w roku 1970 na zakłady prowadzone na zasadach zryczałtowanego rozrachunku (głównie w spółdzielczości pracy i inwalidzkiej)[9]. Nadmierne rozdrobnienie jednostek usługowych było istotnym czynnikiem hamującym wdrażanie postępu technicznego i wzrostu wydajności pracy w usługach.

Druga połowa lat sześćdziesiątych charakteryzowała się bardzo wysoką dynamiką rozwoju rzemiosła, co było skutkiem korzystnych warunków ekonomiczno-organizacyjnych stworzonych nieuspołecznionemu sektorowi gospodarki. Obroty rzemiosła uzyskane ze świadczenia usług w 1969 r. były wyższe o 85,3% w porównaniu z 1965 r. Struktura tych obrotów w podziale na odbiorców była jednakże niekorzystna dla ludności. Wskaźnik dynamiki obrotów ogółem (wyrobów i usług) rzemiosła z gospodarką uspołecznioną wynosił w tym okresie 208,5%, zaś z odbiorcami indywidualnymi tylko 146%.[10] Udział rzemiosła w ogólnej wartości świadczonych usług bytowych dla ludności był również wysoki, bo przekraczał 58,0%. Wysoki wzrost obrotów rzemiosła był wynikiem korzystnej koniunktury dla osób przedsiębiorczych, ale też były przypadki nieuzasadnionego przechwytywania dochodów w wielkościach odbiegających od zasad podziału, przyjętych w społeczeństwie socjalistycznym. Zjawiska te, choć dotyczyły niewielkiej liczby zakładów, spotykały się z krytyką społeczną. Fakty te spowodowały kolejną ingerencję władz administracyjnych w działalność rzemiosła. Rezultatem tej ingerencji państwa było

---

[9] Usługi dla ludności 1970, Statystyka Polski — Materiały Statystyczne nr 98, GUS, Warszawa 1971, s. XVIII.

[10] H. Graszewicz: *Sterowanie rozwojem rzemiosła w warunkach reformy gospodarczej.* Monografie i syntezy nr 21, IRWiK, Warszawa 1984, s. 53.

zmniejszenie się w latach 1970—1971 liczby zakładów usługowych i zatrudnionych w rzemiośle.

Przeprowadzone przez GUS za pośrednictwem korespondentów terenowych w 1970 r. reprezentatywne badania dotyczące opinii mieszkańców na temat poziomu rozwoju podstawowych rodzajów usług wskazywały, że do tego roku udało się osiągnąć względną równowagę między zapotrzebowaniem ludności a podażą usług w niektórych tylko rodzajach i określonych regionach kraju.[11] Dotyczyło to w szczególności — zarówno w miastach, jak i na terenie wsi — tradycyjnych usług rzemieślniczych takich, jak szewskie, krawieckie, zegarmistrzowskie, fryzjerskie, i fotograficzne. Ludność miejska uznała jako dobrze rozwiniętą sieć usług naprawczych sprzętu radiowo-telewizyjnego. Mniej dostępne dla ogółu odbiorców były usługi remontowo-budowlane, instalacyjne, hydrauliczne, szklarskie, ślusarskie. Zdecydowanie niewystarczająca była podaż usług związanych z naprawami i konserwacją zmechanizowanego sprzętu gospodarstwa domowego, a także pojazdów samochodowych i usług pralniczych. Usługi zaspokajające potrzeby bytowe ludności, w następstwie nieproporcjonalnego rozmieszczenia sieci zakładów i punktów przyjęć, były ponadto bardziej dostępne w dużych miastach, natomiast mniej dostępne na terenie wsi i w małych miastach. O niewystarczającym postępie w dziedzinie usług odpłatnych świadczy również krytycznie oceniona przez odbiorców jakość usług, w tym szczególnie przemysłowych, remontowo-budowlanych i pralniczych.

4. **Lata 1971—1975.** Strategia gospodarcza kraju tego okresu była zorientowana na wielkie przedsięwzięcia w przemyśle, zwłaszcza ciężkim i dynamiczny rozwój pozostałych dziedzin przy wykorzystaniu czynników ekstensywnych i intensywnych, w szczególności zaś zasobów pracy, społecznych czynników motywacji, postępu organizacyjno-technicznego i międzynarodowego podziału pracy. Wzrost produkcji i dostaw na rynek dóbr trwałego użytku, a także znaczny przyrost dochodów pieniężnych ludności były głównymi czynnikami ożywienia popytu na usługi i zmian w jego strukturze w kierunku obsługi technicznej nowoczesnego sprzętu,

---

[11] *Usługi dla ludności w ocenie mieszkańców*, seria: Badania korespondentów miejskich, nr 2, GUS, Warszawa 1970, s. 87 i *Usługi dla ludności w ocenie mieszkańców wsi*, seria: *Badania korespondentów rolnych*, nr 3, GUS, Warszawa 1971, s. 135. Celem badań ankietowych było uzyskanie informacji dotyczących dostępności placówek usługowych w określonych rodzajach usług, popytu na te usługi i motywów wyboru określonego zakładu usługowego, opinii o zakupionych usługach (jakość, terminy wykonania i ceny usług), wykonawstwa usług w formie samoobsługi lub pomocy sąsiedzkiej bądź nie rejestrowanych wykonawców, czasu pracy placówek usługowych oraz postulatów i życzeń respondentów, dotyczących uruchamiania nowych rodzajów usług i zakładów. Wyniki badań zostały opracowane w formie tabelarycznej, w układzie branżowym i wojewódzkim.

większego zapotrzebowania na usługi związane z wypoczynkiem, turystyką i rozrywką kulturalną. Zaspokojenie tych rosnących potrzeb ludności w zakresie usług bytowych musiało wiązać się ze zwiększeniem roli usług w strukturze spożycia i usprawnieniem tej sfery działalności, zwłaszcza na tle opóźnień i pewnych dysproporcji spowodowanych w poprzednich latach niedostateczną podażą usług. W celu zapewnienia prawidłowego kształtowania usług i zaspokojenia różnorodnych potrzeb bytowych społeczeństwa podjęto w tej ważnej kwestii kolejną uchwałę rządową.

Uchwała nr 35 Rady Ministrów z lutego 1972 roku w sprawie rozwoju usług określiła następujące główne kierunki usprawniania usług [12]:

— wzrost podaży usług w sposób bezinwestycyjny, m. in. przez efektywniejsze wykorzystanie istniejącej sieci placówek usługowych, wzrost zmianowości i wydajności pracy;

— przyspieszony postęp techniczno-ekonomiczny, głównie w tych usługach, które decydują o unowocześnieniu struktury spożycia;

— usprawnienie koordynacji i planowania usług.

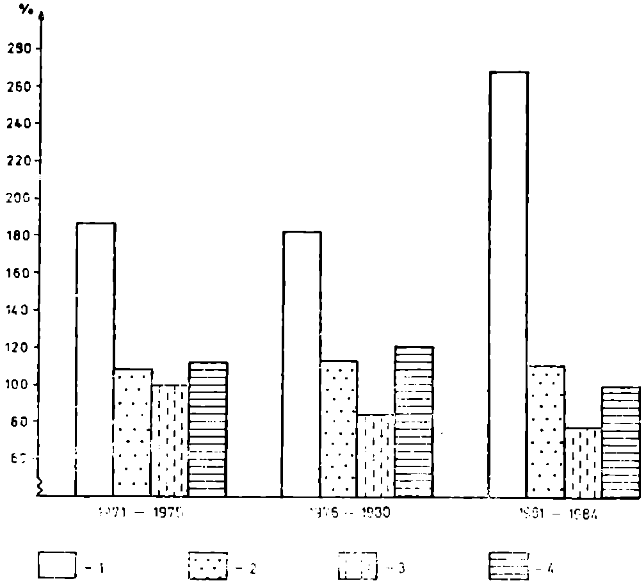
Prezydia rad narodowych wszystkich szczebli zostały zobowiązane do realizacji zadań w dziedzinie rozwoju usług na terenie ich działania. Skupiały się one na opracowywaniu programów przestrzennego rozwoju sieci usługowej, ustalaniu — dla jednostek objętych planowaniem terenowym — zadań, ale też zapewnieniu środków niezbędnych do realizacji tych zadań oraz bodźców i preferencji finansowych.

Uszczegółowieniu programu rozwoju usług dla ludności do 1975 roku i określeniu kierunku ich dalszego wzrostu do 1980 poświęcona była Krajowa Narada Aktywu Społeczno-Gospodarczego z dnia 3 lipca 1972 r.[13]. Dokonała ona oceny dotychczasowej sytuacji w całej sferze usług odpłatnych i wyznaczyła minimalne zadania wzrostu sprzedaży podstawowych rodzajów usług bytowych oraz usług rolniczych dla indywidualnych gospodarstw rolnych, usług świadczonych przez jednostki użyteczności publicznej i usług kulturalno-socjalnych. Skoncentrowała się także na określeniu warunków materialno-technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych rozwoju usług w świetle postanowień uchwały nr 35 RM, jak też uchwały o pięcioletnim planie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju na lata 1971—1975. Bliższa analiza przedstawionego programu przyspieszenia rozwoju usług dla ludności pozwala stwierdzić, iż gdyby został on w pełni urzeczywistniony, to nastąpiłby wyraźny postęp ilościowy i jakościowy w zaspokajaniu usługowych potrzeb bytowych.

[12] Monitor Polski nr 14 z 1972 r., poz. 95.

[13] *O przyspieszenie rozwoju usług dla ludności. Materiały z Krajowej Narady Aktywu Społeczno-Gospodarczego z 3 lipca 1972 r.*, Biuro Wydawnictw MHWiU, Warszawa 1972, s. 168.

Ocenę realizacji osiągniętych zamierzeń jednoznacznie ułatwiają osiągnięte w tym okresie poziom i tempo wzrostu sprzedaży usług i potencjału usługowego (tab. 1—2 i rys. 1). Wartość świadczonych ogółem usług bytowych dla ludności w roku 1975 była wyższa o 87,6% w stosunku do roku 1971, przy czym największy wzrost zanotowano w dwóch



Ryc. 1. Dynamika sprzedaży i potencjału usługowego w usługach bytowych ogółem dla ludności w latach 1971—1984; 1 — sprzedaż usług w cenach bieżących, 2 — zakłady usługowe, 3 — punkty przyjęć, 4 — zatrudnienie.

The dynamics of the sale and service potential in the services concerning living conditions generally for the population in 1971—1984; 1 — sale of services in current prices, 2 — service potential, 3 — places of reception, 4 — employment.

ostatnich latach pięciolatki. W poszczególnych grupach rodzajowych usług wskaźniki dynamiki sprzedaży były zróżnicowane. Na tak wysoką wartość wskaźnika w usługach turystycznych i wypoczynkowych wpłynęło nie wliczanie jeszcze w roku 1971 do usług bytowych wszystkich odpłatnych usług kultury fizycznej, turystyki i wypoczynku. Relatywnie wysokiej dynamice wzrostu sprzedaży usług przemysłowych towarzyszył jedynie umiarkowany wzrost liczby placówek usługowych i zatrudnienia. Najwyższe tempo wzrostu potencjału usługowego osiągnięto w usługach remontowo-budowlanych; liczba zakładów usługowych zwiększyła się o 23,1% punktów przyjęć nawet o 110,1%, a zatrudnienie wzrosło o 35%. Na najniższym poziomie ukształtował się wskaźnik dynamiki sprzedaży usług o charakterze osobistym, zaś w zakresie potencjału usłu-

Tab. 1. Sprzedaż usług, placówki usługowe i przeciętne zatrudnienie w usługach bytowych dla ludności w latach 1970—1984.
The sale of services; service centers, and the average employment in the services concerning living conditons for the population in 1970—1984

Lata	Sprzedaż usług (w cenach bieżących) mln zł		Zakłady usługowe		Punkty		Zatrudnienie	
	ogółem	w tym gosp. nieuspoł.	ogółem	w tym gosp. nieuspoł.	przyjęć	świadczenia usług	ogółem	w tym gosp. nieuspoł.
1970	25 722	14 976	162 647	122 250	4 694	21 834	318 700	190 024
1971	25 333	14 082	162 257	116 868	4 884	20 697	321 900	189 061
1972	26 761	14 213	160 403	120 326	5 237	21 087	322 100	183 330
1973	30 968	16 251	167 429	121 080	5 213	21 944	335 400	189 332
1974	35 802	18 519	174 409	128 043	5 166	22 571	351 500	200 511
1975	47 535	20 718	177 250	130 685	4 860	21 341	360 674	206 671
1976	54 616	23 452	180 935	129 844	4 116	18 690	398 554	206 631
1977	67 399	29 386	185 809	133 231	3 763	18 123	418 385	212 781
1978	79 454	35 633	193 941	135 143	3 722	17 691	445 056	222 885
1979	89 527	41 152	203 322	142 080	3 537	17 248	459 723	236 024
1980	99 429	46 084	212 531	149 652	3 442	16 534	480 662	251 603
1981	112 627	54 274	218 337	158 774	3 063	14 218	631 838*	268 689
1982	180 261	96 610	222 901	166 875	2 688	11 473	615 534	284 843
1983	241 040	130 309	234 874	180 608	2 477	10 772	617 240	302 278
1984	302 422	168 033	242 867	189 044	2 356	10 482	628 523	322 754

*) Od 1981 r. sprawozdawczość statystyczna obejmuje w jednostkach gospodarki uspołecznionej łącznie zatrudnionych w usługach bytowych, tj. pracowników wykonujących usługi dla ludności i konsumentów zbiorowych, w rzemiośle zaś zajmujących się świadczeniem usług dla ludności (jeśli zakład osiąga 50% i więcej wpływów ze sprzedaży usług dla ludności).

Źródło: Usługi dla ludności 1976, Statystyka Polski nr 80, GUS, Warszawa 1976, s. 53—60; Usługi dla ludności 1981, Materiały Statystyczne nr 6, GUS, Warszawa 1981, s. 44—47; Działalność usługowa w 1983 r., GUS, Dep. Handlu Wewnętrz. i Gosp. Komunalnej, Warszawa 1984, s. 62—67; Rocznik Statystyczny 1982, GUS, s. 341—342; Rocznik Statystyczny 1985, GUS, s. 387; obliczenia własne.

Tab. 2. Dynamika sprzedaży i potencjału usługowego w usługach bytowych dla ludności w latach 1971—1984 (w %)

The dynamics of the sale and service potential and services concerning living conditions for the population in 1971—1984 (in %)

	Sprzedaż usług (w cenach bieżących)		Zakłady usługowe		Punkty		Zatrudnienie	
	ogółem	gosp. nie uspoł.	ogółem	gosp. nie uspoł.	przyjęć	świadczenia usług	ogółem	gosp. nie uspoł.
Ogółem usługi bytowe dla ludności								
1971—1975	187,6	147,1	109,2	108,6	99,5	103,1	112,0	109,3
1976—1980	182,0	196,5	117,5	115,3	83,6	88,5	120,6	121,8
1981—1984	268,5	309,6	111,2	119,1	76,9	73,7	99,5	120,1
Przemysłowe								
1971—1975	173,5	150,5	106,7	104,6	115,0	81,6	111,9	104,2
1976—1980	187,2	187,7	112,0	110,0	58,7	75,2	119,0	119,3
1981—1984	261,7	305,3	107,2	113,8	61,1	58,3	97,3	114,9
Budowlane								
1971—1975	166,8	142,2	123,1	123,4	210,1	129,0	135,0	127,8
1976—1981	203,7	223,2	133,4	129,8	85,9	85,9	135,0	135,5
1981—1984	274,6	314,6	118,6	124,4	84,8	55,5	111,3	130,8
Handlowe								
1971—1975	281,4	—	296,2	—	—	172,0	88,6	—
1976—1980	142,6	—	79,6	—	—	113,0	69,7	—
1981—1984	198,1	—	100,0	—	—	77,7	94,6	—
Pralnicze								
1971—1975	160,8	152,0	98,8	93,2	91,7	103,9	123,3	95,9
1976—1980	144,9	172,2	133,6	125,5	91,1	110,0	109,7	125,9
1981—1984	256,8	391,8	130,8	152,7	80,7	80,7	90,5	140,8

Turystyczne i wypoczynkowe								
1971—1975	985,0	—	245,8	—	—	—	213,7	—
1976—1980	162,5	590,0	156,8	638,6	—	—	135,4	500,7
1981—1984	332,1	340,4	109,6	266,6	—	—	109,0	202,9
O charakterze osobistym								
1971—1975	151,8	131,1	100,4	95,6	69,1	112,5	92,1	84,5
1976—1980	160,4	158,2	102,3	98,6	38,5	83,4	105,4	104,1
1981—1984	253,6	293,6	108,1	120,1	76,4	96,7	90,8	113,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie: tabeli 1; *Usługi dla ludności 1972*, „Statystyka Polski" nr 135, GUS, Warszawa 1973, s. 72—73; *Działalność usługowa w 1977 r.*, GUS, Dep. Handlu Wewnętrznego i Gospodarki Komunalnej, Warszawa 1978, s. 84—88; *Usługi dla ludności 1981*, „Materiały Statystyczne" nr 6, GUS, Warszawa 1981, s. 44—47; *Rocznik Statystyczny 1982*, s. 341 i 342; Rocznik Statystyczny 1985, s. 388—389.

gowego można tu mówić o całkowitej stagnacji. Przedstawione wyżej wielkości obrazują średnie osiągnięte w całej sferze usług bytowych, na które złożyły się dużo korzystniejsze wyniki osiągnięte w gospodarce uspołecznionej niż w sektorze nie uspołecznionym. Świadczy to o tym, iż nie były widoczne jeszcze w tym okresie efekty nowej polityki państwa w stosunku do rzemiosła wprowadzone uchwaleniem przez Sejm PRL w dniu 8 czerwca 1972 r. ustawy o wykonywaniu i organizacji rzemiosła [14].

Podsumowując krótko osiągnięcia okresu lat 1971—1975 w dziedzinie usług bytowych należy stwierdzić, że były one dużo skromniejsze niż w rozwoju społeczno-ekonomicznym całego kraju. Szybki wzrost dochodów pieniężnych ludności wyprzedził o 13% dynamikę sprzedaży usług [15]. Udział wydatków na usługi ogółem, w tym także na usługi bytowe, w rynkowych wydatkach ludności wykazywał tendencję spadkową [16]. W rezultacie tego zaostrzył się dystans między zapotrzebowaniem społecznym na usługi a możliwością jego zaspokojenia. Niedobór usług nie dotyczył jedynie usług handlowych i o charakterze osobistym. Podobnie jak w okresach poprzednich był on większy na terenie wsi i małych ośrodkach miejskich.

5. **Lata 1976—1980.** Była to pięciolatka charakteryzująca się strategią intensywnego i selektywnego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem kompleksu żywnościowego, mieszkaniowego i usług dla ludności. Przy ustalaniu kierunków i tempa wzrostu usług przyjęto, że usługi powinny w coraz większym stopniu wpływać na poprawę warunków życia i unowocześnienia struktury spożycia ludności oraz na rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Cel, zadania i środki systemowe przyspieszenia rozwoju usług określił rządowy program rozwoju usług i rzemiosła do 1980 roku przyjęty na wspólnym posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR, Prezydium CK SD i Prezydium Rządu z 2 listopada 1976 roku.[17] Program ten zakładał wysoki, bo dwukrotny przyrost sprzedaży usług bytowych w latach 1976—1980; w uspołecznionych jednostkach usługowych wskaźnik dynamiki miał osiągnąć 218,8%, a w rzemiośle — 194,2%. W założeniach przyjęto preferencje dla rozwoju całej grupy usług bytowych, a także usług rolniczych, transportu, łączności, ochrony zdrowia i komunalnych. Wśród usług bytowych za najważniejsze uznano usługi związane z miesz-

---

[14] Ogłoszona została w Dzienniku Ustaw nr 23 z 1972 r., poz. 164, a obowiązywała od 1 stycznia 1973 r.

[15] *Rola usług w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa*. KiW, Warszawa 1977, s. 7.

[16] W. Goettig: *Rola usług na rynku*. Roczniki IHWiU, 1978, z. 1(85), s. 29.

[17] Uchwała Sejmu PRL z 2 grudnia 1976 r. w sprawie rządowego programu rozwoju usług i rzemiosła w roku 1977 i założeń do roku 1980, Monitor Polski nr 42 z 1976 r., poz. 188.

kaniem (remontowo-budowlane i instalacyjne, meblarsko-tapicerskie), z naprawami technicznymi (motoryzacyjne, naprawy sprzętu zmechanizowanego i radio-telewizyjnego), związane z wypoczynkiem i usługi pralnicze, w których planowany na rok 1980 wzrost sprzedaży miał wynieść od 203% do 287%. Za zadania priorytetowe w tych usługach uznano:

— zbliżenie usług do odbiorcy poprzez rozwój sieci placówek usługowych w osiedlach miejskich i na wsi, uruchomienie nowych punktów przyjęć stałych, ruchomych i ajencyjnych, rozwój napraw w domu odbiorcy;

— rozwój zaplecza usługowego motoryzacji w wyniku preferencji inwestycyjnych dla małych stacji, upowszechnienie pracy dwuzmianowej, rozszerzenie usług pomocy drogowej i stacji obsługi w ośrodkach i przy trasach turystycznych;

— w pralnictwie modernizację i budowę pralni przemysłowych, organizację usług z odbiorem i dostawę do domu, uruchamianie samoobsługowych zakładów i pralni domowych, rozwijanie specjalistycznych usług chemicznego czyszczenia;

— w usługach remontowo-budowlanych dalsze rozszerzenie asortymentu usług świadczonych przez administracje osiedli mieszkaniowych.

Najistotniejsze działania, zapewniające zwiększenie podaży i dostępność usług, miały polegać na dostosowaniu zaopatrzenia materiałowo-technicznego do skali wzrostu zadań, kształceniu i pozyskiwaniu kadr dla usług, stosowaniu środków i instrumentów ekonomicznych pobudzających rozwój usług. Najważniejsze zmiany w dziedzinie zaopatrzenia materiałowego, w stosunku do zasad dotychczas obowiązujących, polegały na wyodrębnieniu w bilansach i planach materiałów, części zamiennych, maszyn i urządzeń przeznaczonych na zaopatrzenie usług oraz z funduszu rynkowego materiałów dla wykonawców usług bytowych dla ludności. Nowe obiekty usługowe miały być uzyskiwane w dwóch formach: ze środków i w ramach uspołecznionego budownictwa mieszkaniowego oraz nakładów inwestycyjnych i środków własnych organizacji usługowych. Na rozwój bazy technicznej usług bytowych przeznaczono w całym pięcioleciu 12 mld zł (łącznie ze środkami rzemiosła). W zakresie systemu finansowego utrzymany został wprowadzony w latach ubiegłych szeroki zakres ulg i zwolnień przewidzianych w systemie podatkowym dla jednostek usługowych (zwolnienie sprzedaży usług dla ludności z podatku obrotowego, zwolenienie lub złagodzenie progresji podatku dochodowego, zryczałtowanie podatku dla małych zakładów). Rządowy program rozwoju usług i rzemiosła stworzył korzystne warunki ekonomiczno-prawne działalności rzemiosła indywidualnego, co znalazło swój wyraz w pięciu ustawach sejmowych z grudnia 1976 roku. Trzy z nich dotyczyły poli-

tyki podatkowej wobec pozarolniczej gospodarki nie uspołecznionej, czwarta zaś wprowadziła zmiany w przepisach prawnych z 1972 roku o wykonywaniu i organizacji rzemiosła; piąta natomiast rozszerzyła zakres ubezpieczeń społecznych [18].

Preferencyjna polityka państwa wobec rzemiosła zapewniła większą intensyfikację działalności usługowej tego sektora niż gospodarki uspołecznionej. Wartość usług bytowych świadczonych przez rzemiosło była w 1980 roku wyższa o 96,5% w stosunku do 1976, podczas gdy w jednostkach gospodarki uspołecznionej tylko o niespełna 70%. Udział rzemiosła w sprzedaży ogółem usług zwiększył się w tym okresie z 43% do 46,3%. Liczba zakładów usługowych powiększyła się o 31,6 tys., z tego rzemieślniczych — 19,8 tys. (tab. 1). Niekorzystnym zjawiskiem w dziedzinie dostępności usług był spadek — o kilkanaście procent — liczby punktów przyjęć i punktów świadczenia usług. Zatrudnienie we wszystkich jednostkach świadczących usługi bytowe dla ludności było wyższe w 1980 roku o 20,6% w porównaniu z 1976, zaś w gospodarce nie uspołecznionej o 21,8% (tab. 2 i rys. 1). Ta relatywnie wysoka dynamika wzrostu zatrudnienia była jednak niższa od kierunkowych założeń programu rozwoju usług i rzemiosła do 1980 roku (w rzemiośle np. liczba zatrudnionych osób miała zwiększyć się aż o 40% w stosunku do 1976). Największe efekty w zakresie rozwoju potencjału usługowego osiągnięto w usługach budowlanych i turystyczno-wypoczynkowych. Świadczą o tym także wskaźniki wzrostu liczby placówek usługowych i zatrudnionych w usługach bytowych przypadających na 10 tys. mieszkańców (tab. 3). Stosunkowo mały postęp w zakresie dostępności dotyczył grupy usług przemysłowych, w których ilość placówek usługowych w przeliczeniu na 10 tys. ludności zwiększyła się w omawianym okresie zaledwie o jedną, natomiast podobny wskaźnik w zatrudnieniu z 58,5 osób wzrósł do 69,6 osób. Wyższa dynamika wzrostu zatrudnienia niż sieci placówek usługowych we wszystkich grupach usług bytowych świadczy o zwiększeniu zdolności usługowej poprzez wzmocnienie kadrowe istniejących dotychczas jednostek usługowych, z drugiej strony oznaczało to znikomą poprawę w dziedzinie dostępności wielu rodzajów usług o podstawowym charakterze dla obsługi ludności. Niedobór sieci uspołecznionych placówek usługowych oceniano w kraju pod koniec lat siedemdziesiątych na ok. 40 tys., co stanowiło połowę liczby funkcjonujących jednostek [19]. Pełne wykorzystanie zdolności usługowych tych zakładów utrudniały dodat-

[18] M. Rylke: *Nowe instrumenty prawne w dziedzinie rozwoju rzemiosła.* „Państwo i Prawo" 1977, z. 5, s. 42—54.

[19] C. Niewadzi: *Usługowy wariant modelu konsumpcji.* „Życie Gospodarcze" 1980, 36.

Tab. 3. Placówki usługowe i zatrudnienie w usługach bytowych na 10 tys. ludności w latach 1970—1984

Service centers and employment in services concerning living conditions in 1970—1984

Grupa rodzajowa usług	Placówki usługowe na 10 tys. ludności				Zatrudnienie pracowników podstawowych na 10 tys. ludności			
	1970	1975	1980	1984	1970	1975	1980	1984
Ogółem usługi bytowe dla ludności	57,9	59,5	65,1	69,0	98,0	106,7	135,1	170,3
Przemysłowe	32,8	32,7	33,7	35,3	54,3	58,5	69,6	79,6
Budowlane	11,1	13,2	17,1	20,2	16,0	21,3	28,4	40,5
Handlowe	1,0	2,0	2,3	1,4	0,4	0,3	0,2	0,1
Pralnicze	2,3	2,2	2,5	2,8	4,2	5,4	5,6	5,9
Turystyczne i wypoczynkowe		0,0	1,6	1,7		0,5	10,9	11,4
O charakterze osobistym	6,5	6,5	6,1	6,2	18,2	15,7	16,0	28,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Usługi dla ludności 1976*, „Statystyka Polski" nr 80, GUS, Warszawa 1976, s. 54—57; *Usługi dla ludności 1981*, „Materiały Statystyczne" nr 6, GUS Warszawa 1981, s. 45—47; *Rocznik Statystyczny* 1985, s. 389, tab. 5/586.

kowo braki określonych komponentów procesu usługowego (materiałów, części zamiennych, kadr). Niewystarczająca podaż w stosunku do popytu występowała w zasadzie we wszystkich podstawowych rodzajach usług bytowych. Pod koniec lat siedemdziesiątych oceniano, że stopień pokrycia zapotrzebowania wynosił na przykład na usługi krawieckie ok. 70—80%, kuśnierskie — 60%, motoryzacyjne — 75% przeciętnie w roku, a w sezonie zaledwie 50%. Przejawami większego popytu na usługi od możliwości jego zaspokojenia było m. in.: nieprzyjmowanie niektórych zleceń lub nadmierne wydłużanie terminów ich realizacji, nieodpowiednia jakość świadczenia, występowanie wykonawców nie rejestrowanych, wymuszona samoobsługa.

Lata siedemdziesiąte można nazwać okresem utraconych szans rozwiązania problemu usług w naszym kraju. Nie wykorzystano bowiem w tym celu wyjątkowo wysokiego — zwłaszcza w pierwszej pięciolatce — tempa wzrostu gospodarczego i spożycia rynkowego oraz korzystnego klimatu dla rozwoju uspołecznionej i nie uspołecznionej działalności usługowej.

6. **Okres po 1980 roku.** W ostatnich latach zachodziły na rynku usług bytowych istotne przeobrażenia spowodowane zmianą systemu funkcjonowania jednostek usługowych w związku z wprowadzaną reformą gospodarczą, sytuacją pieniężno-rynkową i zaopatrzeniową przedsiębiorstw. Uzyskana samodzielność przedsiębiorstw w zakresie ustalania cen na usługi została wykorzystana dla poprawy opłacalności prowadzenia tej działalności — uprzednio niemal powszechnie przynoszącej straty. Na znaczny wzrost cen usług złożyła się również bieżąca podwyżka kosztów świadczenia usług. Jednocześnie ograniczeniu uległa siła nabywcza ludności oraz potencjał usługowy na skutek trudności gospodarczych. W latach 1981—1983 liczba uspołecznionych placówek usługowych zmniejszyła się o ok. 15 tys. (tj. o 18% w porównaniu z rokiem 1980), a zatrudnienie w jednostkach gospodarki uspołecznionej spadło o ponad 56 tys. osób, w tym w samych tylko jednostkach spółdzielczych o 52 tys. osób. Likwidacji uległy przede wszystkim najsłabsze ekonomicznie i technicznie jednostki usługowe, a zwłaszcza małe zakłady spółdzielcze działające na zasadzie zryczałtowanego rozrachunku. W tym samym czasie w rzemiośle miało miejsce znaczne ożywienie działalności usługowej; liczba zakładów rzemieślniczych świadczących usługi bytowe zwiększyła się o 31,3 tys., a zatrudnienie wzrosło o 54,1 tys. osób (tab.1). W ujęciu globalnym podaż usług bytowych uległa jednak obniżeniu, gdyż zakłady rzemieślnicze — w porównaniu z uspołecznionymi — są małymi i na ogół gorzej wyposażonymi technicznie jednostkami.

W wyniku znacznych ubytków potencjału usługowego, a także braków w zakresie zaopatrzenia w materiały i części zamienne oraz spadku po-

pytu na usługi ze strony odbiorców, obniżył się udział wydatków na zakup usług w przychodach pieniężnych ludności i zmniejszyła się wartość realna nabywanych usług. Spadek wartości sprzedaży usług bytowych wystąpił w latach 1981—1982 i wynosił kilkanaście procent, a w podstawowych branżach (np. optycznej, szewskiej, krawieckiej, pralniczej i remontowo-budowlanej) był większy i sięgał 30—40%. W drugiej połowie 1983 roku udało się powstrzymać spadkową tendencję w sprzedaży i potencjale usługowym.

W tab. 4 podano typowe cechy kolejnych etapów rozwoju usług bytowych w analizowanym okresie. Cechy te dotyczą założeń (celów) rozwojowych, warunków i sposobów ich realizacji oraz efektów (skuteczności) polityki rozwoju usług w każdym z wyodrębnionych podokresów.

W przyszłości, zakres i tempo wzrostowych przeobrażeń w sferze usług bytowych zależeć będzie od wielu czynników, wśród których za najważniejsze można uznać warunki zasilania materiałowo-technicznego i kadrowego, stabilny system ekonomiczno-finansowy umożliwiający rozwój i stymulujący poprawę ekonomiki usług oraz ogólną sytuację rynkową.

OCENA REALIZACJI ZAŁOŻEŃ ROZWOJOWYCH USŁUG BYTOWYCH

Z przeprowadzonej analizy etapów rozwoju sfery usług bytowych wynika, że brak było kompleksowego rozwiązywania problemów rozwojowych; kojarzenia celów i zadań z całokształtem środków niezbędnych do ich realizacji. Niedocenianie związków i współzależności występujących między usługami bytowymi a całą gospodarką i poszczególnymi sferami determinującymi warunki ich rozwoju, pomniejszało trafność założeń i powodowało niepełną realizację wytyczanych kierunków usprawniania tej działalności gospodarczej. Trafnej i na ogół negatywnej od lat ocenie stanu usług towarzyszyły nazbyt optymistyczne prognozy dalszego ich rozwoju. Opracowywano kolejne programy przyspieszonego rozwoju usług, z bardzo szczegółowymi wskaźnikami wzrostu sprzedaży, z których żaden jednak nie doczekał się pełnej realizacji. W wyniku tego nastąpiło zachwianie proporcji między poziomem rozwoju produkcji a usługami na niekorzyść usług.

Opóźnienie rozwoju szerokiej sfery usług, w tym również usług bytowych, jest w dużej mierze następstwem utożsamiania wzrostu gospodarczego ze wzrostem produkcji materialnych środków zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Tymczasem usługi występują na rynku jako towar i jak każde dobro materialne zaspokajają potrzeby materialne, a znaczna ich część także potrzeby społeczne i związane z rozwojem osobowości jednostki. W rezultacie ustalenia prymatu wąsko ujmowanej produkcji

Tab. 4. Charakterystyka etapów rozwoju usług bytowych w Polsce

Characterization of the stages of development of the services concerning living conditions in Poland

Okresy	Założenia (cele) polityki rozwoju usług	Warunki i sposoby realizacji założeń rozwojowych	Efekty (skuteczność) polityki rozwoju usług
1	2	3	4
1945—1960	Rozwój tradycyjnych usług typu rzemieślniczego (do 1955). Upowszechnienie usług masowego zapotrzebowania dla ludności miast i wsi (bytowych, kulturalnych, produkcyjnych dla rolnictwa) — po 1955 r.	Wzrost zatrudnienia i nakładów inwestycyjnych. Limitowanie funduszu płac. Ostra polityka podatkowa wobec rzemiosła. Rozszerzenie potencjału usługowego — obok rzemiosła — o zakłady państwowego przemysłu terenowego i wiejską spółdzielczość rolniczą.	Częściowe, wyrażające się w zaspokajaniu popytu głównie ludności wiejskiej na podstawowe usługi.
1961—1965	Przyspieszony wzrost usług dla ludności. Planowana dynamika sprzedaży usług: — jednostki gospodarki uspoł. — 230%, — przedsiębiorstwa przemysłu terenowego — 7-krotna, — rzemiosło — 2-krotna.	Wprowadzenie wskaźnika dyrektywnego wartości sprzedaży usług i wysokości nakładów na inwestycje w ogólnych limitach inwestycyjnych przedsiębiorstw. Zobowiązanie resortów do uruchomienia produkcji części zamiennych do artykułów trwałego użytku oraz maszyn i narzędzi dla zakładów usługowych. Ulgi podatkowe dla rzemiosła i spółdzielczości pracy.	Niepełna realizacja założeń. Dynamika sprzedaży usług ogółem — 165%, w tym usług przemysłowych 121,6%. Powstawanie zakładów na zryczałtowanym rozrachunku i pawilonów usługowych. Przyrost zatrudnienia. Nie osiągnięcie planowanego przyrostu powierzchni usługowej i technicznego wyposażenia zakładów.
1966—1970	Wzrost sprzedaży usług dla ludności: w uspołecznionych jednostkach o 80%, w rzemiośle o	Zniesienie limitowania zatrudnienia i funduszu płac. Organizowanie punktów przyjęć i świadcze-	Korzystny okres dla rozwoju usług; osiągnięto znaczny postęp ilościowy w przyroście potencja-

1	2	3	4
	50%. Preferowany rozwój podstawowych usług bytowych. Upowszechnienie i zwiększenie dostępności usług ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb wsi.	nia usług, ruchomych stacji naprawczych samochodów. Korzystne warunki prawno-ekonomiczne rozwoju rzemiosła. Poprawa zaopatrzenia materiałowo-technicznego.	łu usługowego. Wysoka dynamika rozwoju rzemiosła. Nie w pełni zrównoważony popyt z podażą podstawowych usług w małych miastach i na wsi.
1971—1975	Przyspieszenie postępu techniczno-organizacyjnego. Poprawa efektywności istniejącej sieci placówek usługowych (np. poprzez wzrost zmianowości, wydajności pracy).	Planowanie i koordynacja zadań oraz zapewnienie środków na ich realizację poprzez prezydia rad narodowych.	Wysoka dynamika przyrostu sprzedaży usług dla ludności (o 87,6%), przy niskim przyroście placówek usługowych (o 9,2%) i zatrudnieniu (o 12%). Stagnacja lub spadek potencjału usługowego rzemiosła w usługach pralniczych i o charakterze osobistym. Spadek udziału wydatków na usługi (w tym także na bytowe) w wydatkach ogółem ludności.
1976—1980	Dwukrotny wzrost sprzedaży, mający pokryć zwiększony popyt na usługi. Zbliżenie usług do odbiorcy. Zdynamizowanie rozwoju zaplecza usługowego motoryzacji. Doskonalenie obsługi odbiorców usług pralniczych i remontowo-budowlanych.	Dostosowanie zaopatrzenia materiałowo-technicznego. Wzrost poziomu zatrudnienia i kwalifikacji kadr. Korzystne instrumenty ekonomiczno-finansowe. Dwa źródła przyrostu nowych obiektów: uspołecznione budownictwo mieszkaniowe i własne środki organizacji usługowych. Poprawa warunków działalności rzemiosła.	Korzystne i widoczne zmiany na rynku usług. Wyższa dynamika rozwoju rzemiosła niż uspoł. jednostek usługowych. Tendencja do koncentracji świadczenia usług (większy przyrost zatrudnienia niż placówek usługowych). Znaczny niedobór sieci usługowej. Niepełne zaspokojenie potrzeb w zakresie podstawowych usług.
1981—1984	Wprowadzenie zasad reformy gospodarczej do przedsiębiorstw u-	Trudna sytuacja zaopatrzenia i pieniężno-rynkowa wywarła ne-	Poprawa rentowności usług. Zmniejszenie liczby uspoł. jedno-

1	2	3	4
	sługowych. Zapobieżenie spadkowi potencjału usługowego.	gatywny wpływ na stan działalności uslugowej. Preferencje zaopatrzeniowe i finansowe dla usług.	stek usługowych, a wzrost zakładów rzemieślniczych. Spadek zatrudnienia w sektorze uspołecznionym, wzrost zatrudnienia w nie uspołecznionym. Dość znaczne załamanie realnej wartości sprzedaży usług w latach 1981—1983 i powolne dochodzenie do równowagi od 1984 r. Trudna sytuacja rozwojowa (inwestycyjna) usług.

Zródło: opracowanie własne.

nastąpiło „awansowanie" ograniczonego do wytwarzania dóbr rzeczowych celu ekonomicznego do celu naczelnego w realizowanych strategiach rozwojowych gospodarki, któremu podporządkowano cele społeczne [20]. Stosunek do roli i znaczenia usług w realizacji celów ekonomicznych i społecznych był zróżnicowany zależnie od okresu i działu usług. Najbardziej ewidentnym tego przykładem jest rzemiosło. W okresie powojennym, aż do roku 1972, kiedy dokonano regulacji prawnej działalności rzemiosła, brakowało konsekwentnej polityki i odpowiednich, stabilnych warunków jego rozwoju, co wiązało się z niejasno określonym statusem społecznym i politycznym prywatnego sektora w gospodarce socjalistycznej. Zmienna i mało konsekwentna polityka państwa wobec rzemiosła powodowała nie tylko zmniejszenie — w pewnych okresach — podaży usług, ale przede wszystkim osłabienie poczucia stabilizacji, co nie zachęcało właścicieli zakładów rzemieślniczych do prorozwojowych decyzji, lecz do zapewnienia sobie szybko doraźnych korzyści.

Przyczyny nieosiągania stawianych przed sferą usług bytowych celów były różnorodne, często powiązane ze sobą wzajemnie. Do głównych należy jednak zaliczyć:

1) zbyt mały udział usług bytowych w nakładach inwestycyjnych i nie uregulowany system zaopatrzenia materiałowo-technicznego;

2) niewystarczający dopływ kadr;

3) nadmierna centralizacja zarządzania i niewłaściwy system mierników ocen działalności przedsiębiorstw.

Niedoinwestowanie usług bytowych, przejawiające się w zbyt niskich w stosunku do potrzeb nakładach inwestycyjnych i niewykonywaniu planowanych zadań w zakresie inwestycji usługowych, miało swoje negatywne skutki w niedorozwoju sieci placówek usługowych i niskim poziomie techniki i technologii procesu świadczenia usług. Niski poziom techniczny usług wymuszał z kolei wzrost zapotrzebowania na pracę żywą.

Średnie roczne tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych do 1976 roku w usługach bytowych było niższe niż w całej gospodarce. Korzystny zwrot nastąpił w roku 1976, ale na krótko, gdyż w następnych latach wysokość zrealizowanych nakładów inwestycyjnych znowu uległa obniżeniu [21]. Wysoki i rosnący udział nakładów inwestycyjnych w latach siedemdziesiątych nie dotyczył jednak sektora usług, a odbywał się nawet jego kosztem. Mechanizm tworzenia funduszów inwestycyjnych na szczeblu centralnym opierał się często na planowaniu inwestycji dla usług

[20] K. Polarczyk: *Sfera usług w strategii społeczno-gospodarczego rozwoju PRL*. „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego" 1979, 4, s. 9.

[21] M. Jagielski: *Inwestycyjne uwarunkowania podaży wybranych usług bytowych*. Opracowania i Materiały nr 145, IHWiU, Warszawa 1980, s. 19.

metodą „reszty". Ponadto w sytuacjach trudności realizacyjnych założonych nakładów inwestycyjnych ograniczano głównie środki na inwestycje usługowe. Istotną przyczyną mniejszego zainteresowania inwestycjami usługowymi ze strony lokalnych inwestorów była niższa efektywność ekonomiczna jednostek usługowych od produkcyjnych i mniejsze wpływy środków finansowych do budżetu terenowego. Nie w pełni wykonywane przez rady narodowe zadania w zakresie zaopatrzenia usług w lokale wiązały się przeważnie z nienadążaniem budownictwa towarzyszącego nowym osiedlom mieszkaniowym w postaci powierzchni handlowej i usługowej. Na przykład w latach 1977—1978 uspołecznione przedsiębiorstwa usługowe otrzymały z nowego budownictwa mieszkaniowego zaledwie 1/3 planowanej powierzchni usługowej. Nieobce były również przedsiębiorstwom usługowym trudności wykonawcze, zwłaszcza większych inwestycji usługowych.

Druga grupa spraw wiążąca się z inwestycyjną barierą rozwoju usług bytowych to struktura nakładów i wyposażenie przedsiębiorstw w środki pracy. Strukturę nakładów inwestycyjnych na usługi bytowe w gospodarce uspołecznionej charakteryzował w całym analizowanym do roku 1980 okresie, wysoki udział robót budowlano-montażowych w ogólnej wartości wydatkowanych środków. Wynosił on bowiem od 43% do 55,7% [22]. Taka struktura nakładów zmniejszała możliwości zakupu maszyn, urządzeń, środków transportowych i narzędzi, hamując postęp techniczny i wzrost jakości świadczonych usług. Niski, bo z reguły kilkunastoprocentowy, był udział inwestycji modernizacyjnych w całości realizowanych nakładów inwestycyjnych.

Jak wynika z badań przeprowadzonych w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, baza materialno-techniczna zarówno uspołecznionych, jak i rzemieślniczych zakładów usługowych była niewystarczająca w stosunku do oczekiwanych zadań [23]. Wykazane braki dotyczyły powierzchni usługowej, maszyn, przyrządów kontrolno-pomiarowych i narzędzi. Krajowa produkcja maszyn specjalistycznych i narzędzi dla usług jest niewystarczająca, a trudności z uzyskaniem środków dewizowych nie pozwalają na ich zakup z importu. Stosunkowo największe trudności z zaopatrzeniem w odpowiednie maszyny i urządzenia miały przedsiębiorstwa pralniczo-farbiarskie, remontowo-budowlane i świadczące usługi kuśnierskie. Sytuacja w zakresie kompletności i nowoczesności wypo-

---

[22] *Usługi dla ludności 1981*, „Materiały Statystyczne" nr 6, GUS, Warszawa 1981, s. 84.

[23] J a g i e l s k i: *op. cit.*, rozdz. II; G. S o b c z y k, L. S k a ł e c k a, K. W r ó b l e w s k i: *Baza materialno-techniczna usług*, UMCS, Wydział Ekonomiczny, Lublin 1984, rozdz. II; S. S t ę p i e ń: *Postęp techniczny w usługach. Warunki i stymulatory.* Biblioteka IHWiU nr 156, Warszawa 1977, s. 23—28.

sażenia procesów usługowych w środki pracy była zróżnicowana u poszczególnych gestorów usług bytowych. Stosunkowo najlepiej i najnowocześniej wyposażone są przedsiębiorstwa państwowe, prowadzące działalność produkcyjno-usługową lub handlowo-usługową, następnie jednostki usługowe spółdzielczości pracy, spółdzielnie inwalidów i spożywców, a najgorzej — zakłady usługowe spółdzielczości rolniczej „Samopomoc Chłopska".

Problemem dotychczas nie rozwiązanym, a rzutującym w sposób zasadniczy na rozmiary świadczonych usług i wykorzystanie potencjału usługowego, jest system zaopatrzenia materiałowego. Braki niezbędnych w procesach usługowych materiałów podstawowych, pomocniczych i części zamiennych są ważnym czynnikiem utrudniającym zaspokojenie popytu na usługi bytowe. Ze szczególną ostrością problemy te wystąpiły na początku lat osiemdziesiątych.

W drugiej grupie przyczyn niepełnego osiągania celów i zadań stawianych przed sferą usług bytowych wymieniono niewystarczający poziom zatrudnienia. Dotychczasowy rozwój usług bytowych miał w przeważającej mierze charakter ekstensywny, a więc opierał się na rozszerzaniu rozmiarów zatrudnienia i powiększaniu zapotrzebowania na materialne czynniki produkcji. Dynamika wzrostu zatrudnienia była zróżnicowana w poszczególnych rodzajach usług (tab. 5). Podczas gdy w usługach bytowych ogółem w roku 1980 liczba zatrudnionych była wyższa o 50,8% w porównaniu z 1970 r., to w usługach motoryzacyjnych wzrosła 5,7-krotnie, a naprawczych zmechanizowanego sprzętu gospodarstwa domowego 2,6 raza, a w kuśnierskich 2,2-krotnie. Spadek zatrudnienia w tym okresie miał miejsce w usługach fryzjersko-kosmetycznych (o 9,6%) i kowalsko-ślusarskich (o 5%). Osiągnięty przyrost zatrudnienia był jednak niewystarczający w stosunku do zapotrzebowania na kadry, zwłaszcza fachowców w poszczególnych zawodach. Jako główne przyczyny tej sytuacji wymienia się niższe płace i gorsze warunki socjalno-bytowe w usługach w porównaniu z produkcją, niski prestiż zawodów usługowych i nieprawidłową politykę szkoleniową. Badania empiryczne potwierdziły istotną rolę płacy w kształtowaniu zatrudnienia w usługach bytowych i występujące dysproporcje między poziomem płac w poszczególnych działach gospodarki na niekorzyść usług bytowych [24]. W drugim półroczu 1983 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników podstawowych wykonujących usługi pralnicze, szewskie, krawieckie, fryzjerskie i naprawcze zmechanizowanego sprzętu gospodarstwa domowego w przedsiębiorstwach uspołecznionych wynosiło najczęściej od 10 tys. zł

[24] G. Brocka, W. Czternasty: *Rola płacy w kształtowaniu podaży usług bytowych*. Biblioteka IHWiU nr 212, Warszawa 1980, s. 16—76.

Tab. 5. Przeciętne zatrudnienie pracowników podstawowych w wybranych usługach bytowych dla ludności w latach 1970—1980 (osoby)
The average employment of basic workers in selected services concerning living conditions for the population between 1970—1980 (in persons)

Rodzaj usług	1970	1975	1980	1980/1970 . 100
Ogółem	318 669	360 674	480 662	150,8
Związane ze zmechanizowanym oraz elektrotechnicznym sprzętem gospodarstwa domowego	1 494	2 671	3 852	257,8
Kowalskie i ślusarskie	24 838	23 945	23 570	94,9
Motoryzacyjne	8 266	18 942	47 570	575,5
Związane ze sprzętem radiowo-telewizyjnym	5 979	6 624	9 319	155,8
Stolarskie i meblarsko-tapicerskie	26 380	28 234	33 867	128,4
Krawieckie	40 316	49 449	53 028	131,5
Kuśnierskie	2 361	2 803	5 208	220,6
Budowlane	52 279	72 792	101 077	193,3
Pralnicze	13 781	18 474	20 053	145,5
Fryzjerskie i kosmetyczne	43 965	39 307	39 726	90,4

Źródło: *Usługi dla ludności 1976, op. cit.*, s. 55; *Usługi dla ludności 1981, op. cit.*, s. 45; obliczenia własne.

do 13 tys. zł, podczas gdy średnia pałaca krajowa wynosiła w 1983 r. 14 475 zł[25]. Płace w wymienionych rodzajach usług w poszczególnych województwach były znacznie zróżnicowane (od 7 tys. zł do 16 tys. zł). Wynagrodzenia pracownicze w usługach bytowych odbiegają w dół swoim poziomem nie tylko od sfery produkcji materialnej, ale zrównały się, a w wielu jednostkach są niższe od płac w handlu wewnętrznym, co było podstawową przyczyną dużego odpływu kadr z uspołecznionych zakładów usługowych w latach 1981—1983.

Występujące ograniczenia i trudności rozwojowe oraz zbyt niski udział usług bytowych w konsumpcji są w dużej mierze wynikiem stosowania dyrektywnego sposobu regulowania podaży usług. System instrumentów polityki gospodarczej w dziedzinie zarządzania i planowania usług bytowych do roku 1981 realizowany był głównie przez akty prawne

[25] Zbiór tabel do informacji o cenach i wybranych relacjach ekonomicznych w niektórych usługach bytowych w I półroczu 1984 r., MHWiU, Departament Usług, Przemysłu Drobnego i Rzemiosła, Warszawa 1984, załączniki: 1f, 2f, 3f, 4e, 6e (nie publikowany).

o charakterze władczym; zadania ustalane na szczeblu centralnym w formie uchwał Rady Ministrów były przekazywane przez resorty i jednostki centralne w postaci wskaźników dyrektywnych do przedsiębiorstw i zakładów usługowych. Nie sprzyjało to rozwojowi usług bytowych, gdyż w przeważającej części bilansują się one w układach lokalnych i wymagają sprawnego zarządzania głównie na niższych szczeblach władzy i wreszcie w jednostkach wykonawczych. Tymczasem rola przedsiębiorstw usługowych, zdominowana w zakresie kształtowania podaży usług nadmierną szczegółowością dyspozycji i ograniczeń otrzymywanych z jednostek nadrzędnych sprowadzała się do dość biernego wykonawstwa zadań planowych. System ocen działalności przedsiębiorstw premiował przekroczenie planu usług w ujęciu wartościowym i nie stwarzał warunków do ekonomicznego działania, a często nawet zachęcał do realizacji nałożonych zadań w sposób nieracjonalny. Przedsiębiorstwo mogło bowiem uzyskać pozorny wzrost podaży usług dzięki zwiększeniu materiałochłonności, przy unikaniu przyjmowania zleceń na bardziej pracochłonne usługi, zawyżeniu kosztów i cen, zamiast zwiększania ilości i poprawie jakości świadczonych usług poprzez wprowadzanie postępu techniczno-organizacyjnego, wzrost dostępności usług, skracanie terminów wykonania. Nadmiernie sformalizowany system planowania i sprawozdawczości w uspołecznionych przedsiębiorstwach usługowych absorbował do prac nieprodukcyjnych, dużą ilość skromnych zasobów pracy ludzkiej.

Wieloresortowy, złożony system organizacji usług bytowych przechodził liczne zmiany polegające na grupowaniu bądź dzieleniu przedsiębiorstw państwowych i organizacji spółdzielczych. Charakterystyczną cechą tych zmian organizacyjnych było ich inicjowanie przez organy nadrzędne nad podmiotami bezpośredniego wykonawstwa usług i przeprowadzanie na podstawie przepisów prawa administracyjnego. Szczególnie częste reorganizacje dokonywano w spółdzielczości pracy, tworząc i likwidując związki branżowe i terenowe. Przykładem sztuczności w niektórych rozwiązaniach organizacyjnych były powstałe w roku 1975 w drodze administracyjnej decyzji i funkcjonujące do roku 1980 wojewódzkie usługowe spółdzielnie pracy (WUSP). Spółdzielnie te były zrzeszone w Krajowym Związku Usługowych Spółdzielni Pracy (jako specjalistycznej organizacji CZSP) i miały uprawnienia do koordynacji całej działalności usługowej spółdzielczości pracy na terenie danego województwa. Stały się one więc swoistego rodzaju zjednoczeniami terenowymi [26]. Wobec znacznej różnorodności branż i rozproszenia terenowego, żadne z kryte-

---

[26] A. Masłowski: *Wzorcowe struktury organizacyjne przedsiębiorstw usługowych*. Monografie i Syntezy nr 17, IRWiK, Warszawa 1983, s. 21.

riów grupowania zakładów wchodzących w skład WUSP nie było korzystne, stąd też organizacje te napotykały na duże trudności związane z organizacją i kierowaniem. Inne zmiany organizacyjne też w niedostatecznym stopniu wiązały się z wdrażaniem postępu technicznego i unowocześnieniem obsługi odbiorców usług.

Jeśli obecnie poszukujemy odpowiedzi na pytanie, dlaczego reforma gospodarczą spowodowała tak gwałtowne przeobrażenia i straty w potencjale usługowym, to należy stwierdzić, że mają one swoje źródło w scharakteryzowanych wyżej uwarunkowaniach rozwoju usług bytotowych w poprzednich okresach. Załamanie korzystnego trendu w rozmiarach świadczonych usług lat siedemdziesiątych nastąpiło również w wyniku pogorszenia sytuacji dochodowej ludności, spadku realnego popytu na usługi. Nowe mechanizmy działalności jednostek usługowych okazały się nie na tyle skuteczne, aby zastąpić administracyjny system sterowania sferą usług bytowych. Szczególnie widoczne stało się to w przedsiębiorstwach prowadzących działalność produkcyjno-usługową, które wykorzystując otrzymaną samodzielność zlikwidowały lub znacznie ograniczyły świadczenie usług, jako działalności mniej opłacalnej i trudniejszej do zorganizowania. Stosowany system ekonomiczno-finansowy przedsiębiorstw usługowych, a zwłaszcza mechanizmy polityki podatkowej i fiskalnej, nie uwzględniały specyfiki działalności usługowej, wyrażającej się większą od procesów przemysłowych pracochłonnością oraz małą możliwością zmechanizowania i zautomatyzowania.

РЕЗЮМЕ

Развитие бытовых услуг в Польше в течение 40-летного периода автор разделил на 6 этапов, которые характеризуются своеобразными целями развития, методами и эффектами их реализации. Проведенный анализ доказал, что, как правило, развитие услуг отставало от развития производственных областей хозяйства и уровня потребления. Отставание развития сферы бытового обслуживания было вызвано тем, что в совокупности общественно-хозяйственных задач и целей для ней не нашлось соответствующего места, а принятая стратегия развития осуществлялась не в полной мере. Главные причины отставания сферы бытового обслуживания: 1) слишком незначительное участие бытовых услуг в капитальных затратах, неурегулированная система материально-технического снабжения, 2) недостаточный прилив квалифицированных кадров, 3) чрезмерная централизация управления этой сферой и ненадлежащая система показателей оценок деятельности единиц сферы обслуживания.

SUMMARY

During the 40 years of the development of the services concerning living conditions in the Polish People's Republic, six stages have been distinguished which were characterized by specific features of development, methods and ef-

fect of their realization. The analysis made on the subject proves that development of the services concerning living conditions generally kept neither with the development of the productive spheres of the economy, nor with the level of consumption. Delays in the development of the service activity were caused by the fact that it could not find its proper place within the total of socio-economic aims, and by incomplete realization of the adopted strategies of development. The following have been included among the main reasons for which the aims set before the sphere of services concerning living conditions were not fulfilled: 1) too little share of these services in investment outlays and unregulated system of material and technical supplies, 3) insufficiet centralization of managing this sphere and inappropriate system of the measures of evaluations of the activity of service units.